

# Pengaduan Masyarakat: Indikator Demokrasi Lainnya di Indonesia

Adrianus Meliala  
Universitas Indonesia

## Abstract

*Berbagai lembaga pengawas eksternal yang kini aktif di Indonesia pada umumnya memiliki tugas yang serupa yakni melakukan penanganan pengaduan masyarakat (public complaint handling). Terdapat berbagai dinamika terkait kegiatan tersebut. Demikian pula, sebagai tindak lanjutnya, ketika penanganan pengaduan tersebut perlu direspons dalam bentuk rekomendasi, dimana muncul fenomena ketidakpatuhan lembaga terlapor terhadap isi rekomendasi tersebut. Semua dinamika dan fenomena baru itu kini telah menjadi indikator demokrasi yang baru di Indonesia.*

**Kata kunci:** lembaga pengawas eksternal, pengaduan masyarakat, rekomendasi

## Pendahuluan

Kehadiran berbagai oversight institution (diterjemahkan sebagai “lembaga pengawas eksternal”) di Indonesia masih belum lama. Rata-rata lembaga-lembaga tersebut baru muncul menjelang atau di awal Era Reformasi tahun 2000-an. Ada lembaga yang menjadi pengawas kelembagaan, ada yang menjadi pelengkap sistem peradilan pidana, dan ada pula lembaga yang menjadi pengawal isu-isu strategik.

Secara umum, kehadiran lembaga-lembaga ini bertujuan memperkuat dimensi akuntabilitas dalam rangka peningkatan kualitas tata kelola (governance) menuju Indonesia yang semakin demokratis. Kehadiran lembaga dalam format komisi negara

ini juga dapat dilihat sebagai sarana memantau keseimbangan antara sejauh mana negara berkeinginan atau telah memenuhi perannya serta dukungan logistik yang tersedia atau disediakan agar lembaga dapat memenuhi peran tersebut (Ismail, 2011).

Jumlah lembaga-lembaga tersebut kini telah mencapai angka 70-an lembaga, yang beberapa diantaranya malah telah dilikuidasi oleh Pemerintah Presiden Joko Widodo (salahsatunya adalah Komisi Hukum Nasional), yang menginginkan perampingan lembaga-lembaga negara dalam rangka efisiensi.

Tidak hanya muda, tetapi modalitas hukum dan kewenangan lembaga-lembaga tersebut juga berbeda-beda. Ada yang disebut dalam UUD, ada yang

memiliki UU sendiri tetapi ada pula yang merupakan bagian dari UU tertentu.

Lebih daripada itu, mengingat tidak ada disain kelembagaan yang komprehensif menyangkut eksistensi lembaga-lembaga tambahan (auxilliary institutions), maka muncul fenomena dimana ada lembaga yang “dicopoti” kewenangannya oleh lembaga lain yang muncul kemudian. Selain itu juga terdapat fenomena kewenangan yang tumpang-tindih antar lembaga.

Tidak usah jauh-jauh, cukup banyak lembaga tambahan yang sejak lahirnya sudah mengidap permasalahan mengingat buruknya ketentuan yang mengaturnya. Komisi Kejaksaan, dalam amatan penulis, mengalami hal itu ketika pimpinan Komisi Kejaksaan ternyata seorang jaksa yang masih aktif dan ditunjuk oleh Jaksa Agung. Bagaimana mungkin yang bersangkutan melakukan pengawasan terhadap koleganya sendiri?

Dewasa ini, hampir semua lembaga oversight tersebut merasakan kekurangan atau keterbatasan dalam rangka tugas dan fungsi masing-masing. Hal ini akan secara panjang-lebar diuraikan dalam tulisan ini. Walaupun di atas kertas terasa memadai, namun variasi dan dinamika di lapangan itu terlihat amat membatasi ruang gerak mereka sebagai lembaga pengawas eksternal saat menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

### **Pengawasan eksternal**

Semua lembaga, baik itu swasta maupun (apalagi) negara, pasti memiliki unit atau satuan pengawasan internal, biasa disebut pula Aparatur Pengawas Instansi Publik (APIP). Ada yang memiliki nama standar yakni “inspektorat”, “provoost”, “unit supervisi internal” hingga

“ombudsman”. Sesuai namanya, ada yang fokus pada pengawasan administrasi pemerintahan, atau fokus pada bagaimana suatu kewenangan dijalankan dan ada pula yang fokus pada perilaku aparat. Selanjutnya, terdapat pula instansi lain yang menugaskan biro hukum lembaga untuk melakukan tugas penerimaan keluhan masyarakat.

Tugas mereka hampir sama yakni, dengan berbekalkan kode etik atau kode perilaku yang merupakan turunan dari ketentuan di atasnya (seperti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden hingga ketentuan yang dikeluarkan pimpinan lembaga tersebut), melakukan pengawasan terkait ada-tidaknya anggota atau staf yang melakukan (ada pula yang bergerak sejak adanya indikasi) penyimpangan, entah melalui diterimanya keluhan atau fakta-fakta lain. Ada yang bergerak mulai dari tingkat pelanggaran disiplin, etika hingga pelanggaran hukum. Pada yang terakhir, yakni ketika ditemukan indikasi pidana, hasil kerja pengawas internal kemudian diserahkan kepada instansi penegak hukum.

Perbedaan, atau lebih tepatnya variasi tersebut, sebenarnya sejalan dengan berbagai model oversight yang diketahui sejauh ini sebagai berikut (Sue Quinn, 2009):

- ***Investigative Model***

Memiliki kewenangan menginvestigasi temuan/pengaduan. Berdasarkan temuan lalu melahirkan rekomendasi untuk kebijakan.

- ***Monitoring Model***

Memiliki kewenangan mengkaji temuan/pengaduan. Jika dianggap relevan, merekomendasikan untuk dilakukan investigasi dan/atau melahirkan kebijakan.

- **Auditor / Ombudsman Model**

Memiliki kewenangan mengkaji pengaduan. Juga memiliki kewenangan melakukan investigasi yang tidak berdasarkan atau diperoleh dari pengaduan

- **Hybrid Model**

Model gabungan antara model 1 s/d 3

Perlu dipahami bahwa pengertian dari penanganan keluhan adalah keseluruhan proses, mekanisme, prosedur maupun unsur kelembagaan yang memungkinkan masyarakat yang mengalami mal-administrasi untuk mengajukan keluhan dan keluhan tersebut akan ditangani secara profesional dan bertanggungjawab (Komisi Hukum Nasional, 2003). Mal-administrasi sendiri, masih menurut Komisi Hukum Nasional, adalah keadaan dimana sebuah lembaga publik telah gagal untuk bertindak sesuai dengan aturan atau prinsip-prinsip yang mengikat lembaga atau pengurus lembaga itu (2003). Agak berbeda pendapat Ombudsman Republik Indonesia yang lebih melihat esensi penyelenggaraan kewenangan itu sendiri yang jauh dibawah, berbeda, bias atau menyimpang dikaitkan dengan tujuan melayani publik (Ombudsman, 2003).

Dalam hal itulah lalu terlihat beberapa kelemahan utama dari pengawas internal, yang lalu memunculkan kritik terkait efektivitas kinerjanya, sebagai berikut:

Pertama, karena staf atau anggota dari unit pengawas tersebut berasal dari kalangan atau komunitas yang sama dengan yang diawasi, maka mereka cenderung mempergunakan standar norma dan nilai yang sama saja dengan pihak yang diawasinya. Akibatnya, mereka tidak sensitif pada keluhan masyarakat serta penyimpangan anggota. Alhasil, banyak keluhan dan/

atau penyimpangan yang seharusnya sudah lama ditangani menjadi tidak ditangani karena tidak dilihat atau tidak mampu dilihat oleh unit ini.

Kedua, seiring dengan itu, ketika akhirnya terdapat kasus dimana ada pelaku yang harus mendapatkan sanksi, unit ini ditengarai lagi-lagi mempergunakan perspektif budaya internal. Maka, sanksi yang dijatuhkan cenderung ringan dan tidak optimal.

Dalam kaitan itu, seiring desakan bagi instansi publik untuk meningkatkan dimensi akuntabilitasnya, maka lembaga pengawas eksternal kemudian “naik daun” dan dianggap sebagai alternatif guna meningkatkan kinerja bagi (khususnya) instansi publik sekaligus memelihara integritas para aparatnya.

Namun, dalam realitasnya, terdapat permasalahan yang dihadapi lembaga pengawas eksternal tersebut. Permasalahan umumnya berada di tataran interaksi antara lembaga pengawas dan pihak yang diawasi, yakni ketika timbul penolakan (rejection) dan keengganan (resistention) terhadap kehadiran pihak luar guna mengawasi “orang dalam”. Perhatikan, retorika “luar” dan “dalam” ini sering dipergunakan untuk mendikotomikan para pengawas eksternal ini saat melakukan follow-up atas laporan pengaduan yang masuk atau melakukan investigasi terkait dengan kemungkinan penyimpangan sesuai kewenangannya.

Komisi Yudisial, misalnya, pernah mengalami penolakan keras dan terbuka dari Mahkamah Agung RI. Tidak hanya itu, Mahkamah Agung RI melalui 31 Hakim Agung melakukan permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi tentang kewenangan Komisi Yudisial dan kemudian dikabulkan. Hal mana, menjadikan kewenangan komisi

tersebut amat terbatas hingga sekarang (Firmansyah Arifin, 2007). Seakan belum cukup, seorang Komisioner KY yakni Suparman Marzuki pun pernah dilaporkan oleh Pimpinan MA dengan sangkaan pencemaran nama baik, saat mengkritik MA.

Mungkin karena rata-rata masih berusia muda dan belum memiliki jejak sejarah, maka memang terdapat kecenderungan “ketidakadilan” yang dialami lembaga-lembaga pengawas tersebut. Ketidakadilan tersebut terlihat melalui beberapa hal sebagai berikut:

**Pertama**, jika lembaga mainstream tidak pernah atau jarang dipersoalkan perihal kinerja, tidak demikian halnya dengan lembaga-lembaga muda ini. Mulai dari Dewan Perwakilan Rakyat (khususnya komisi-komisi yang menurut UU berhak memilih komisioner dari lembaga-lembaga pengawas ini), lembaga yang diawasi, media-massa hingga masyarakat cenderung rajin mempertanyakan perihal kinerja lembaga oversight. Menurut penulis, kinerja paling utama dari lembaga pengawas eksternal ini adalah jika terdapat perubahan pada lembaga yang diawasinya menuju/mengarah pada kondisi yang lebih baik. Hal ini yang sering kali sulit terjadi, dikarenakan tidak adanya kemauan dari pihak yang diawasi. Sayangnya, mengapa justru lembaga pengawas yang dipersalahkan?

**Kedua**, jika lembaga mainstream tidak menjalankan rekomendasi yang dikeluarkan lembaga-lembaga muda ini, justru kredibilitas lembaga-lembaga muda ini yang dipertanyakan, bukan sebaliknya. Perlu diketahui, hampir semua lembaga pengawas eksternal “hanya” memiliki kewenangan puncak berupa pemberian rekomendasi saja. Rekomendasi ini, pada umumnya

pula, bersifat wajib diikuti/dijalankan oleh lembaga yang diawasi. Anehnya, ketika lembaga yang diawasi menolak menjalankan, maka tuduhan publik malah mengarah kepada lembaga pengawas.

**Ketiga**, walau lembaga-lembaga pengawas ini sebenarnya memiliki posisi kelembagaan di atas (sekurang-kurangnya sama) dengan lembaga yang diawasinya, tetapi justru lembaga-lembaga muda ini (kecuali KPK dan Ombudsman RI) yang diminta memelihara hubungan yang harmonis, kalau tidak mau terjadi situasi tegang atau bahkan di-kriminalisasi-kan (baca: dilaporkan ke aparat hukum). Sejak awal dipilih oleh panitia seleksi, banyak komisioner dari lembaga pengawas yang sudah dititipi “pesan” agar memelihara situasi harmonis dengan lembaga yang diawasi. Sebaliknya, lembaga yang diawasi tidak pernah dititipi pesan, atau diminta membuat suatu terobosan, agar membuat situasi harmonis dengan lembaga pengawas eksternal (dalam bentuk kemauan menjalankan rekomendasi yang dibuat oleh lembaga tersebut).

Bagaimana memahami situasi itu, mengingat adalah negara juga yang melahirkan lembaga-lembaga pengawas tersebut? Seakan-akan tengah terjadi situasi dimana lembaga pengawas tersebut ‘bak ubahnya hewan yang dilepas kepalanya tetapi dipegang ekornya. Lembaga-lembaga tersebut memang telah menambah keriuhan demokrasi, demikian pula menambah simbol demokrasi di Indonesia, tetapi belum mampu mengubah situasi secara substansial

### **Mekanisme Penanganan Kasus**

Sebagai pengawas eksternal, maka cara terbaik untuk menjangkau obyek yang diawasi adalah melalui kasus-kasus yang terjadi di masyarakat. Kasus tersebut

dapat diketahui melalui laporan yang dikirimkan anggota masyarakat atau kasus yang, dengan satu dan lain hal, diketahui melalui investigasi atau hasil kejian oleh lembaga itu sendiri.

Dalam rangka menangani kasus-kasus tersebut, kemudian muncul mekanisme (complaint-handling mechanism), dimana masing-masing lembaga memiliki mekanisme sendiri-sendiri sesuai dengan kewenangan, tugas pokok dan fungsi serta karakteristik obyek yang diawasi.

Mekanisme yang dimaksud pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) fase utama yakni Fase Registrasi, Fase Klarifikasi/Verifikasi dan Fase Solusi. Selanjutnya, akan dijelaskan satu persatu:

Mengenai **fase pertama**, maka semua laporan akan mengalami penapisan (screening) menyangkut apakah laporan tersebut hanya merupakan tembusan, apakah laporan memiliki kejelasan identitas dan alamat lengkap serta, ini yang terpenting, apakah substansi yang dilaporkan memang “masuk” (fit in) dengan kewenangan lembaga tersebut. Seringkali kegiatan terkait fase ini begitu membosankan dan melelahkan mengingat kentalnya nuansa kerja klerikal. Padahal, jika tidak serius melakukan filterisasi, maka akan banyak sumber daya berupa waktu atau tenaga yang akan terbuang saat memeriksa kasus yang ternyata bukan menjadi ranah kewenangan lembaga tersebut.

Mengenai **fase kedua**, yakni Fase Klarifikasi/Verifikasi, saat laporan kemudian diteliti, mulai dari posisi kasus yang sebenarnya, penanganannya sejauh ini serta substansi yang dikeluhkan atau yang diadukan oleh masyarakat pelapor. Verifikasi/klarifikasi itu bisa dilakukan dengan cara permintaan data tambahan, meminta pelapor hadir di

kantor atau mendatangi pihak terlapor untuk memperoleh keterangan versi terlapor secara aktual atau on-the-spot.

Mengapa perlu terdapat fase ini mengingat, perlu disebutkan, tak semua laporan adalah berdasarkan situasi yang sebenarnya. Itu tidak hanya disebabkan karena pelapor tidak memiliki cukup informasi terkait kasus yang menyangkut/terkait dirinya, tetapi juga ada pelapor yang secara sengaja hanya melihat dari perspektifnya sendiri (sehingga kasus terlihat bias atau salah). Mengenai hal ini, umumnya merupakan kekhasan dari laporan yang dikirimkan penasehat hukum yang memperoleh kuasa khusus dari pelapor. Selalu mungkin pula terdapat pelapor yang secara sengaja memberikan keterangan tidak benar atau palsu menyangkut kasus yang dilaporkannya. Tentunya hal ini akan berdampak buruk bagi pelapor itu sendiri.

**Fase ketiga** atau Fase Solusi, tentunya merupakan fase paling crucial. Tidak ada artinya proses panjang sebelumnya, jika tidak diakhiri dengan solusi yang memuaskan. Konteks “memuaskan” di sini amat relatif dan dikaitkan dengan konteks kasus masing-masing. Adakalanya kemauan pihak pelapor belum semuanya terakomodasi saat kasus dinyatakan siap untuk ditingkatkan ke proses selanjutnya. Kepuasan pelapor juga terabaikan saat pelapor menyatakan bahwa telah memenuhi berbagai ketentuan administratif.

Pada fase ini, hampir semua lembaga pengawas eksternal hanya memiliki kewenangan yang bersifat non-hukum seperti melakukan mediasi atau pemberian rekomendasi kepada pihak-pihak lain. Hal ini yang kemudian memunculkan keengganan masyarakat



untuk meminta bantuan atau melaporkan informasi tertentu, mengingat 'toh tidak dimungkinkan lembaga pengawas tersebut secara langsung menjatuhkan sanksi melainkan, sesuai hakekat lembaga oversight, harus meminta pengawas internal melakukannya.

Ketiga fase tersebut dapat dilakukan pada level kasus demi kasus itu sendiri, atau bisa juga menyangkut gabungan kasus. Pada gabungan kasus, maka dasar kompilasinya adalah adanya kecenderungan yang sama mengenai motif, modus, locus, tempus dan actus-nya. Keuntungan merespons pada level kasus adalah cenderung cepat serta memuaskan pengadu/pelapor, adapun kerugiannya adalah bahwa hal itu amat melelahkan serta membosankan (mengingat adanya repetisi dan duplikasi).

Selanjutnya, terdapat keuntungan lain yang diperoleh apabila merespons pada level gabungan kasus (dengan cara melihat benang merah atas fenomena yang terjadi) adalah akurasi lebih tinggi dan magnitude (arti penting) juga lebih jelas. Adapun kerugiannya adalah, tidak memuaskan pelapor secara langsung (mengingat rekomendasi akan lebih disarankan pada perubahan/perbaikan kebijakan), yang mana dampaknya cenderung terlihat dalam waktu yang lama.

Memperhatikan hal-hal di atas, maka nampaknya diperlukan suatu modifikasi dimana pengawas internal mestilah bekerjasama dengan pengawas eksternal, dan sebaliknya, guna memperoleh suatu hasil yang terbaik. Hal ini secara terbatas telah dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional saat bekerjasama dengan jajaran Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) Polri dalam mengelola SKM (Saran dan Keluhan Masyarakat), mulai dari klarifikasi bersama hingga pengambilalihan kasus.

Hal serupa juga terlihat dalam rangka

hubungan antara jajaran Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan (Jamwas) saat melakukan pengambilalihan laporan masyarakat yang sebelumnya ditangani dan kemudian memperoleh rekomendasi dari Komisi Kejaksaan. Hal ini sebelumnya tidak ada dan dianggap perlu untuk dilakukan guna menjamin kontrol yang efektif dan kinerja tinggi dari Kejaksaan (UNODC & UNDP, 2008).

Demikianlah berbagai lembaga tambahan ini pada dasarnya dapat iri dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berbagai isu yang kerap menghadang kinerja suatu lembaga auxiliary, khususnya menyangkut kewenangan, tidak menjadi masalah bagi KPK. Sebagai lembaga yang dibentuk tahun 2002 dan oleh UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi diberi kewenangan amat spesifik mencakup koordinasi, supervisi, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan; sehingga tak salah jika disebut sebagai *superbody* (Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik, 2016). Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik tersebut juga melihat bahwa berbeda dengan kinerja lembaga pengawas lain dimana masyarakat cenderung menyalahkan, pada konteks KPK justru masyarakat memperlihatkan sikap apriori bahwa kebenaran selalu berada di pihak KPK (2016).

### **Pemberian Rekomendasi**

Tidak semua keluhan yang diajukan berakhir manis. Malah, padakenyataannya, keluhan hanya tinggal keluhan. Dan yang bisa dilakukan oleh lembaga pengawas eksternal, maksimal, adalah pemberian rekomendasi saat kasus masuk Fase Solusi.

Apabila rekomendasi dilakukan pada level kasus, amat boleh jadi akan muncul isi rekomendasi yang sama (atau berulang),

jika berangkat dari kasus tersebut hendak dicari lessons-learnts (atau dalam bahasa Indonesia “hikmah”), demikian pula jika hendak mencari best practices, dengan mempergunakan proses induktif-deduktif. Bahaya lain adalah, lahirnya rekomendasi yang jumping atau malah tidak berdasar, mengingat kasus yang menjadi alas rekomendasi sebenarnya terlalu sederhana. Dalam kaitan itu, selalu penting untuk juga melakukan strategi penanganan berbasis fenomena (atas dasar sejumlah kasus), sehingga isi rekomendasi cenderung lebih makro dan relevan untuk ditangani oleh institusi-institusi terkait di tingkat nasional.

Adakalanya, untuk menghasilkan rekomendasi berbasis fenomena, cukup sulit dilakukan apabila basisnya adalah laporan atau pengaduan yang masuk. Bisa karena terlalu sedikit, atau laporan yang masuk tidak dapat dipercaya (tidak *credible*), dan mungkin pula karena tidak ada anggota masyarakat yang mengadukan. Maka, strateginya perlu diubah dengan cara tidak pasif menunggu laporan, melainkan proaktif melakukan kajian atas inisiatif sendiri yang dilanjutkan dengan kegiatan klarifikasi dan investigasi.

Terkait kekuatan rekomendasi, maka selalu ada kemungkinan rekomendasi tersebut terserak antara dua ujung pendulum sebagai berikut: **Pertama**, antara rekomendasi yang mengikat secara hukum dan yang tidak. **Kedua**, antara rekomendasi yang ditujukan untuk pihak-pihak tertentu dan yang berlaku umum. **Ketiga**, antara rekomendasi yang melihat semua/banyak aspek atau yang hanya melihat aspek tertentu saja. Pembuat rekomendasi dengan demikian, perlu mempertimbangkan ketiga hal tersebut.

Kembali pada kenyataan bahwa

lembaga *oversight* yang berusia muda itu pada umumnya memiliki sumber daya amat terbatas, maka adalah penting untuk membuat suatu strategi dalam rangka isi rekomendasi agar apa yang diharapkan untuk dilakukan itu akhirnya benar-benar dilakukan. Perlu dihindari semangat membuat rekomendasi demi membuat rekomendasi. Strategi tersebut antara lain sebagai berikut:

**Pertama**, melihat lembaga manayang akan menjadi sasaran rekomendasi. Ada lembaga yang, berdasarkan pengalaman selama ini, dikenal cenderung *comply* atau patuh, dan ada pula lembaga yang dikenal sebagai keras kepala. Lembaga-lembaga dengan komunitas berseragam, biasa dipersepsikan sebagai resisten dalam menanggapi rekomendasi yang ditujukan kepadanya.

Hal ini kerap dikeluhkan oleh Komisioner Komnas Hak Asasi Manusia, mengingat berbagai rekomendasi terkait berbagai insiden pelanggaran HAM yang diduga melibatkan militer dan polisi, tidak kunjung digubris oleh instansi terkait maupun Pemerintah pada umumnya. Hal ini bertolakbelakang dengan bunyi Pasal 89 Ayat (4) Huruf d dan e UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dimana dikatakan,

*“Komnas HAM memiliki wewenang untuk menyampaikan rekomendasi atas suatu pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah dan DPR RI untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya.”*

**Kedua**, jenis topik yang direkomendasikan. Ada topik yang selama ini rekomendasinya tidak pernah mau dijalankan, dan ada topik yang masih bisa “diterima” untuk dijalankan dengan kondisi tertentu. Dengan kata lain, pemberi rekomendasi perlu

memperhitungkan seberapa mungkin rekomendasinya dapat dijalankan oleh pihak yang menerima rekomendasi. Bukan hanya terkait kesediaan, tetapi juga kemampuan melakukannya mengingat, misalnya, apa yang direkomendasikan terlalu besar atau sulit dijalankan.

Kembali pada konteks hak asasi manusia, maka ketika kita bicara mengenai hak asasi menyangkut, sebagai contoh, kelompok Islam Ahmadiyah, kelompok orang dengan preferensi seksual khas (LGBT) maupun kelompok terpidana mati, akan selalu membelah masyarakat menjadi elemen yang setuju ataupun tidak setuju. Pada elemen masyarakat yang tidak setuju, misalnya, tentu akan sulit sekali melaksanakan isi rekomendasi yang bersifat memberi tempat pada kelompok-kelompok tersebut.

**Ketiga**, kesiapan untuk berada pada situasi *head-to-head* atau berhadap-hadapan. Implisit dalam suatu rekomendasi terdapat suatu penilaian atau *judgement* tentang apa yang terjadi. Penilaian atau *judgement* itu kemungkinan besar tertuju pada tindakan atau kebijakan seorang pejabat atau suatu lembaga, dimana bisa dianggap salah (dan perlu memperoleh sanksi atau) benar. Pada sisilain, adalah watak manusia untuk tidak senang apabila dinyatakan salah atau dinilai buruk. Tidak hanya itu, pada orang atau lembaga yang merasa memiliki kemampuan, maka akan cenderung menolak rekomendasi dan bahkan melakukan perlawanan.

Menyadari itu, suatu lembaga *oversight* perlu berhitung perihal berapa banyak “musuh” yang dapat dihadapinya, demikian pula berkalkulasi untuk “menang”, terkait rekomendasi-rekomendasi yang dibuatnya. Semakin

banyak rekomendasi dibuat, khususnya yang berisi penilaian negatif dan kritik tajam terhadap orang atau lembaga terlapor, maka semakin mungkin timbul perlawanan dari berbagai penjuru terhadap lembaga pemberi rekomendasi.

Melihat karakter lembaga-lembaga yang kerap menjadi sasaran rekomendasi, maka adalah penting untuk selalu mengawal rekomendasi yang dikeluarkan. Hal tersebut bisa dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung. Dilakukan secara langsung apabila dilayangkan surat atau pertanyaan langsung kepada pihak yang dikirim rekomendasi perihal telah sejauh mana rekomendasi dijalankan. Dikatakan secara tidak langsung, apabila upaya mengingatkan atau reminder dilakukan melalui media-massa atau lembaga atasan dari lembaga yang memperoleh rekomendasi. Melalui kegiatan monitoring ini, maka kemungkinan rekomendasi pada akhirnya dapat dijalankan walau dengan setengah hati.

Masih dalam konteks pengawalan langsung ataupun tidak langsung tersebut, terdapat bentuk-bentuk lain sebagai berikut: Mengirimkan rekomendasi beberapa kali antar waktu ke alamat yang sama serta mendiseminasikan rekomendasi dalam beberapa format (surat, publikasi media-massa atau keterangan pers).

Pada intinya, melalui cara-cara tersebut di atas, terdapat pengkondisian lingkungan eksternal guna turut “memelototi” pihak yang dikirim rekomendasi, sehingga tercipta situasi dipaksa atau terpaksa menjalankannya.

## Penutup

Sebagaimana terlihat, tulisan ini memfokuskan pada berbagai hambatan dan permasalahan di seputar



mekanisme penyelesaian pengaduan yang dilakukan oleh berbagai lembaga pengawas eksternal di Indonesia. Hambatan dan permasalahan tersebut ditemui pada saat Indonesia mengarah pada reformasi di bidang hukum dan peradilan melalui penciptaan lembaga-lembaga pengawas eksternal.

Tulisan ini juga mengulas bagaimana pihak-pihak terkait berusaha keluar dari hambatan dan permasalahan tersebut, khususnya pasca dikeluarkannya rekomendasi terhadap pejabat atau instansi tertentu mengenai pelanggaran/penyimpangan tertentu.

Selanjutnya disarankan agar negara melakukan “kocok ulang” atau penataan ulang lembaga-lembaga tersebut dalam rangka efisiensi kerja dan penajaman daya ubah masing-masing lembaga. Jika dipertahankan terus situasi sekarang, maka kemampuan lembaga-lembaga

oversight itu dalam rangka memenuhi harapan akan tetap terbatas. Terdapat berbagai opsi lembaga pengawas eksternal yang lebih hemat dan sekaligus cepat merespons perubahan.

Terakhir, disarankan pula agar tugas-tugas ekstra yang membebani lembaga pengawas eksternal ditiadakan saja. Tujuannya adalah, agar satuan-satuan tersebut dapat fokus menangani pengaduan masyarakat dan menyelesaikannya setelah melalui atau pada saat Fase Klarifikasi/Verifikasi.

Tiga saran di atas diperlukan dalam rangka tetap menyelamatkan fenomena pengaduan publik ini selaku indikator terbaru dari demokrasi di Indonesia. Tidak ada demokrasi jika masyarakat tidak bebas mengeluh. Tidak ada demokrasi pula apabila pemerintah tidak merespons dan mengakomodasi keluhan tersebut dan malah mengadakan represi.

### Daftar Pustaka

- Firmansyah, Arifin, 2007,” Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan. Mendayung Diantara Simpati dan Resistensi” dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, Penerbit Komisi Yudisial Republik Indonesia, hal. 43-64
- Ismail, Chairuddin, 2011, “Akuntabilitas Kepolisian dalam Masyarakat Demokrasi” dalam Laporan Kegiatan Focussed Group Discussion tentang Tata Kelola dan Akuntabilitas Polri, Hotel Kartika Chandra Jakarta, 25-26 Oktober 2011, hal. 4
- Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik, 2016, Sisi Lain Akuntabilitas: KPK dan Lembaga Pegiat Antikorupsi, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hal. 1-12
- Komisi Hukum Nasional, 2003, Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi), Penerbit KHN, hal. 30-31
- Ombudsman RI, 2003, Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia, Komisi Ombudsman Nasional
- United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Development Programme, 2008, “A Needs Assessment of the Internal Oversight Mechanism of the Supreme Court of Indonesia, the Office of the Attorney General and the Indonesia National Police”, report, by Nihal Jayawikrama